

**LAPORAN PENELITIAN
PENELITIAN DASAR PROGRAM STUDI
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA SALATIGA TAHUN 2023
PERSPEKTIF TEORI *MEANINGFUL PARTICIPATION***



**OLEH:
CHOLIDA HANUM, M.H.
NIP: 19920420201801 2 002
M. YUSUF KHUMMAENI, M.H.
NIP: 19810508200312 1 003**

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT (LP2M)

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN) SALATIGA

2024

A. LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan negara dengan bentuk kesatuan yang berasaskan desentralisasi dalam menjalankan pemerintahan daerah. Sebagai negara yang menganut asas desentralisasi, Indonesia memberikan kepada pemerintahan daerah guna menyelenggarakan pemerintahan dengan mengedapankan prinsip kebersamaan untuk meraih tujuan nasional negara Indonesia dengan tidak mengesampingkan kearifan lokal ataupun kekhasan masing-masing daerah. Prinsip kebersamaan dalam menjalankan pemerintahan daerah dibingkai dengan keberagaman yang dikonstruksikan dalam konsepsi otonomi daerah. Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD dapat membentuk peraturan daerah (Perda). Materi muatan peraturan daerah meliputi pelaksanaan otonomi daerah serta tugas pembantuan juga memuat kearifan lokal daerah dan uraian terkait peraturan perundang-undangan yang tingkatan hierarkinya lebih tinggi.

Hal-hal krusial yang terkait dengan peraturan daerah selain soal materi muatannya adalah keterlibatan masyarakat dalam pembentukan perda. Keterlibatan DPRD yang menjadi pihak bersama dengan pemerintah daerah dalam pembentukan Perda harus dibarengi dengan keikutsertaan masyarakat guna menampung seluas-luasnya aspirasi masyarakat terutama masyarakat yang terdampak dengan Perda sehingga Perda yang dibentuk bukan merupakan produk elit namun produk hukum yang merepresentasikan kebutuhan rakyat (Suharjono, 2014).

Pada tahun 2023 terdapat 25 rancangan Perda yang disusun oleh pemerintahan daerah Kota Salatiga, rancangan Perda tersebut ada yang sudah di setujui dan juga ada yang masih dalam proses sehingga dilanjutkan pembahasannya di tahun 2023 (Pemerintah Daerah Kota Salatiga, 2023). Meski daftar rancangan ke-23 Perda tersebut telah dipublish dalam laman pemerintah daerah namun masih terdapat minimnya akses terhadap draft rancangan perda-perda tersebut. Sementara amanah Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusannya Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menegaskan terkait

keterlibatan bermakna dalam pembentukan perundang-undangan (Artioko, 2022). Hal tersebut kemudian di atur lebih lanjut dalam perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan yakni melalui Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022 pasal 96 memuat pengaturan bahwa masyarakat memiliki hak terhadap akses yang mudah untuk mendapatkan naskah akademik serta rancangan peraturan lainnya dalam hal ini adalah rancangan peraturan daerah (Pakpahan et al., 2023).

Berdasarkan hal tersebut peneliti tertarik untuk mengangkat judul penelitian “Pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga Tahun 2023 Perspektif Teori *Meaningful Participation*”

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana Pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga Tahun 2023?
2. Bagaimana Pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga Tahun 2023 Perspektif Teori *Meaningful Participation*?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari penelitian ini ialah guna menjabarkan dan menjelaskan prosedur pembentukan peraturan daerah kota Salatiga tahun 2023 perspektif teori *meaningful participation*.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Secara konseptual, hasil dari riset ini diinginkan dapat berkontribusi secara maksimal dan berpengaruh untuk segenap unsur maupun elemen terkait baik Pemerintahan Daerah Kota Salatiga maupun Indonesia pada umumnya, terutama untuk

seluruh elemen yang berkepentingan dengan pembahasan ini yakni para pemangku kebijakan dalam pembentukan produk hukum di daerah.

2. Manfaat Praktis

Secara praktisnya, hasil dari riset ini diharapkan bisa menjadi sumbangsih pemikiran dalam penyempurnaan diskursus hukum yang berkelindan dengan penyusunan produk hukum di daerah. Disamping itu juga, diharapkan mampu memberikan informasi yang sangat berarti bagi para mahasiswa hukum tata negara dalam menimba ilmu khususnya dalam studi hukum pemerintahan daerah yang mana diskursus dalam bidang tersebut terus berkembang dan menarik untuk dilakukan pengkajian.

E. LANDASAN TEORI

1. Peraturan Daerah

Peraturan daerah sebagaimana didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juncto Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang P3 (Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) terdapat 2 (dua) macam yakni Peraturan daerah (Perda) Provinsi serta Peraturan daerah (Perda) Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi merupakan jenis Peraturan Perundang-undangan yang disusun bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan Gubernur melalui persetujuan bersama. Sedangkan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota merupakan jenis Peraturan Perundang-undangan yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Walikota melalui persetujuan bersama (Undang-Undang Pemda). Peraturan daerah (Perda) merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang penyusunannya terikat dengan berbagai peraturan terkait, bila hal tersebut dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan lainnya seperti Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP) maupun Peraturan Presiden (Perpres).

Tahapan pembentukan Peraturan daerah (Perda) hingga tahapan penilaiannya diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sebut saja dalam Undang-Undang (UU), kemudian keputusan menteri dalam negeri (Kepmendagri) hingga peraturan tentang Tata Tertib (Tatib) masing-masing Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Peraturan Daerah (Perda) sebagaimana peraturan lainnya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juncto Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dalam Pasal 14 dijelaskan bahwa materi Peraturan Daerah memiliki materi mustan yang berkelindan dengan pelaksanaan otonomi daerah serta tanggung jawab pembantuan juga menampung kearifan lokal yang dimiliki oleh daerah serta penjelasan lebih teknis dari amanah Peraturan Perundang-undangan yang memiliki hierarki norma di atasnya. Selain itu otoritas terkait Peraturan Daerah juga terdapat dalam Permedagri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dimana di dalamnya dinyatakan tentang beberapa jenis produk hukum di daerah meliputi: Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Kepala Daerah (Perkada), Peraturan Bersama Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah: serta Instruksi Kepala Daerah.

Peraturan daerah yang diletakkan oleh pemerintahan daerah haruslah sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih di atas berdasarkan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Selain itu pula bahwa Peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah hanya memiliki daya laku dalam cakupan yurisdiksi wilayah daerah yang bertalian. Disamping itu, dalam kaidah penyusunan Peraturan daerah (Perda), sebagai elemen yang tidak tersendiri dari perangkat peraturan perundang-undangan wajib selaras dengan kepentingan umum (Saragih, 2011).

2. Meaningful Participation

Terdapat paradigma baru dalam melihat hubungan masyarakat sebagai sumber legitimasi dengan lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang mendapatkan legitimasi. Paradigma tersebut mengharapkan bahwa setiap pembentuk undang-undang dapat melibatkan partisipasi rakyat dalam tahapan pembentukan perundang-undangan (Nursetiawan & Ardhanariswari, 2023). Konstitusi Indonesia menjamin hak masyarakat untuk turut berpartisipasi berdasarkan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 serta Pasal 28 C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 yang mana menyatakan bahwa seluruh warga negara turut serta dalam pemerintahan dan pembangunan bangsa, negara dan masyarakat. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 91/PUU-XVIII/2020 juga menegaskan terkait partisipasi publik. Dalam hal ini putusan MK menyatakan bahwa keikutsertaan masyarakat penting dilaksanakan dengan cara bermakna (*meaningful participation*) agar terwujud keterlibatan serta keikutsertaan sungguh-sungguh dari publik (masyarakat) (RI, 2021).

Terdapat tiga prasyarat utama guna terpenuhinya partisipasi bermakna tersebut meliputi: pertama, *right to be heard* (hak untuk di dengarkan pendapatnya); kedua, *right to be considered* (hak untuk dipertimbangkan pendapatnya); dan ketiga, *right to be explained* (hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan) (Andriani, 2023). Partisipasi masyarakat yang bermakna tersebut pada khususnya ditujukan bagi kelompok publik yang terdampak langsung dengan produk hukum dan/atau mempunyai atensi khusus terhadap pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan yang terkait (Prastyo, 2022).

F. KAJIAN PENELITIAN TERDAHULU

Pertama, artikel yang ditulis oleh Caroline Gabriela Pakpahan dkk yang berjudul “ Quo Vadis: Konsep *Meaningful Participation* sebagai Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2022 Dalam Menunjang Hak Konstitusional “ pada tahun 2023 yang diterbitkan oleh Jurnal Sosial Budaya mengetengahkan soal rendahnya

partisipasi masyarakat dalam penyusunan naskah akademik maupun dalam amandemen undang-undang yang mana hal ini semakin menegaskan bahwa implementasi *meaningful participation* tidak diterapkan sebagaimana mestinya (Pakpahan et al., 2023).

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Wali dkk yang berjudul “Menakar Partisipasi bermakna Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Aspiratif: Telaah Terhadap Penataan Legislasi Indonesia” yang diterbitkan oleh Jurnal Lex Jurnalica pada Tahun 2022 (Wali et al., 2022). Penelitian ini menyatakan bahwa terdapat pengabaian hak masyarakat sipil dalam keterlibatannya pada penyusunan Undang-Undang Cipta Kerja. Bahwa putusan MK berisi dorongan terhadap partisipasi bermakna harus dipenuhi oleh Presiden dan DPR dalam penyusunan Undang-Undang Cipta Kerja dimana hal tersebut sejalan dengan amanah pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 serta Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Ali Imran Nasution dkk, dengan artikel yang berjudul “Aktualisasi Konsep Meaningful Participation Dalam Pembentukan Peraturan-Perundang-Undangan” (Nasution & Sapii, 2022). Artikel tersebut di publikasikan pada jurnal Surya Kencana Dua pada tahun 2022. Penelitian tersebut menyebutkan bahwa pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan belumlah memadai. Sehingga peneliti mengusung konsep ideal terkait meaningful participation serta dampaknya bagi kualitas produk hukum perundang-undangan. Hasil penelitian menegaskan konsepsi meaningful participation menginginkan penjabaran pada hak publik di dalam ikut serta pada tahapan penyusunan perundang-undangan. Hal tersebut salah satunya dapat dilakukan dengan mempertimbangkan masukan serta saran dari masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas bahwa yang menjadi pembeda riset ini dengan penelitian terdahulu adalah ada pada objek kajian, teori dan *locus* riset, dimana pada objek penelitian mengetengahkan soal pembentukan (terdapat 5 tahapan) produk hukum di daerah yakni perda Kota Salatiga tahun 2023 yang mana merupakan isu terbaru,

kemudian dari segi teori penelitian ini meninjau dari perspektif teori *meaningful participation* yang mana akan menjadi pisau analisis dalam mendalami persoalan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda, serta dilihat dari *locus* penelitian yang terletak di Kota Salatiga, mengingat Salatiga adalah satu diantara banyak kota-kota di Indonesia yang mendapatkan banyak perhatian dari masyarakat Indonesia bahkan kalangan internasional.

G. METODE PENELITIAN

1. Definisi Metode Penelitian

Metode adalah suatu langkah utama dalam mendapatkan suatu tujuan, guna mendapatkan tingkat ketelitian, jenis dan jumlah yang dihadapi. Namun melalui klasifikasi yang berlandaskan kepada pengalaman, dapat dipastikan keteraturan serta pola yang runut juga bagus guna memperoleh maksud dan tujuan (Surakhmad, 2004). Penelitian merupakan sebuah upaya guna mengidentifikasi, mengembangkan, serta mengukur keabsahan suatu wawasan keilmuan, gejala maupun hipotesis, upaya mana digunakan melalui metode ilmiah (Sutopo, 2006).

Sehingga demikian definisi dari metode penelitian tersebut merupakan langkah yang terpicik dan teratur serta terukur secara runut dan bagus dengan mengaplikasikan metoda ilmiah yang memiliki tujuan guna mendapatkan, memperluas ataupun untuk menguji keabsahan ataupun ketidakabsahan suatu wawasan keilmuan gejala maupun hipotesis.

2. Jenis dan Sifat Penelitian

Riset ini berjenis riset deskriptif menggunakan metode penelitian kualitatif. Soerjono Soekanto mengetengahkan penelitian deskriptif merupakan riset yang ditujukan guna menyajikan data yang sekomprehensif mungkin kaitannya dengan manusia, maupun kondisi atau gejala-gejala lainnya (Soekanto, 2001). Dengan penelitian deskriptif, dapat diperoleh dengan mudah guna mengetahui persoalan ataupun kasus yang disandingkan dengan gejala maupun fenomena lain yang berkaitan. Sedangkan yang

dimaknai sebagai metode kualitatif merupakan riset yang ditujukan guna menyibak gejala terhadap sesuatu yang dirasakan/dilalui oleh subyek riset seperti persepsi, tingkah laku, tindakan, motivasi, dll, dengan cara menyeluruh (komprehensif) serta lewat penjelasan menggunakan format kata-kata dan bahasa (Lexi J, 2010). Penelitian ini lebih pada memaparkan keadaan yang nyata berkaitan dengan pembentukan perda kota Salatiga tahun 2023 yang dibenturkan dengan teori *meaningful participation*.

3. Jenis Data serta Sumber Data

Riset ini akan mengaplikasin 2 (dua) jenis data yakni terdiri dari data primer dan data sekunder. Apa yang disebut sebagai data primer, adalah data utama yang diperoleh secara direk di lokasi. Sedangkan apa yang disebut sebagai data sekunder, ialah data yang didapatkan dari sumber-sumber pustaka misalnya dokumen-dokumen hukum, buku-buku hukum, media cetak/media massa, peraturan perundang-undangan terkait dengan pokok pembahasan yang dikaji oleh peneliti yakni pembentukan peraturan daerah.

Sumber data merupakan wadah dimana peneliti mendapatkan data. Sedangkan data yang bersal dari penelitian ini didapatkan dari 2 (dua) buah sumber yakni, *Kesatu* sumber data primer, sedangkan yang akan digunakan sebagai sumber data primer dalam riset ini adalah Biro Hukum Kota Salatiga dan DPRD Kota Salatiga serta segenap jajarannya. *Selanjutnya*, sumber data sekunder melingkupi:

a. Bahan Hukum Primer

yakni kaidah norma ataupun dasar, peraturan perundang-undangan diantaranya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dll.

b. Bahan Hukum Sekunder

yakni buah karya dari akademisi hukum, hasil riset, karya ilmiah, media massa ataupun produk lainnya yang bersinggungan dengan persoalan pembentukan perda maupun teori *meaningful participation*.

c. Bahan Hukum Tersier

yakni wadah yang menjelaskan serta menegaskan terkait bahan hukum primer serta sekunder, yaitu seperti Tesaurus Bahasa Indonesia, kamus hukum dsb (Soekanto, 2001).

4. Teknik Koleksi Data

Pengkoleksian data dalam sebuah riset adalah komponen yang sangat urgen dalam sebuah karya ilmiah. Teknik pengkoleksian data yang dipakai dalam riset ini adalah:

a. Studi Literatur

Yakni proses pengkoleksian data yang berisi data-data tertulis dan terkait dengan pembahasan.

b. Wawancara

Yakni proses pengkoleksian data melalui secara langsung bertanya dan menjawab kepada sumber data primer yaitu Biro Hukum dan DPRD Kota Salatiga serta segenap jajarannya yang mana terkait dengan permasalahan ini.

5. Teknik Analisa Data

Analisa data ialah sebuah proses pengelolaan serta peruntutan data melalui jenis, kategorisasi serta penuturan *basic*, oleh karenanya kemudian diperoleh topik/tema serta dapat dibuat hipotesis kerja sebagaimana yang disarankan oleh data yang akan didapatkan (Lexi J, 2010). Peneliti memakai wujud *interaktif model of analisis* (analisis interaktif), yaitu data yang dikumpulkan kemudian dilakukan penguraian dengan tiga langkah, yakni pengurangan data, penyajian data serta penarikan kesimpulan. Dalam pola ini

dilakoni sebuah aturan peredaran antara tahapan tersebut, dengan demikian data yang dikumpulkan akan saling terkait satu dengan lainnya serta data yang ada sungguh-sungguh data yang berkenaan dengan penelitian tersebut (Sutopo, 2006). Tiga langkah tersebut adalah:

a. Pengurangan Data

Kegiatan ini dimaksudkan guna menjadikan, mereduksi, membuat *concern*, serta mengeliminasi hal-hal yang tidak urgen yang ada dalam pengoleksian data serta ulasan peneliti. Prosedur tersebut terjadi secara berkelanjutan hingga laporan penelitian akhir dapat dirampungkan.

b. Penguraian Data

Sejumlah daya dukung yang menguatkan konklusi riset mampu dijalankan diantaranya terdiri dari beragam macam gambar, bagan dan matriks dll.

c. Pengambilan konklusi

Pasca menguasai berbagai hal-hal yang melingkupi dan terkait dengan penelitian dengan mencatat peraturan-peraturan terkait, statemen-statemen maupun bangunan-bangunan dalam penelitian sebagai hasil akhir kemudian peneliti dapat mengambil buhulan (Sutopo, 2006).

Dengan model analisis tersebut maka peneliti harus berdinamika diantara empat aksis kumparan tersebut selama menumpulkan data, selanjutnya bergumul dengan kegiatan pengurangan data, penyajian, pengolahan serta pengambilan buhulan dalam rentang waktu penelitian yang dilakukan.

H. SISTEMATIKA PENULISAN PENELITIAN

Supaya didapatkan sebuah penelitian yang terarah, sistematis serta gampang dimengerti dan bisa dipahami oleh seluruh pembaca, sehingga peneliti akan menyajikan karya tulis ini ke dalam bentuk sistematika isi bahasan yang terdiri dari 5 (lima) Bab yakni:

BAB I berisi tentang pendahuluan sebagaimana terdiri dari latar belakang yang diangkat dalam riset ini, kemudian perumusan masalah, , maksud penelitian serta kegunaan penelitian, kerangka teoritik, kajian penelitian sebelumnya, metodologi penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II tentang tinjauan umum yang meliputi bahasan mengenai, pertama definisi dan ruang lingkup pembentukan peraturan daerah dan teori *meaningful participation*.

BAB III memuat tentang metode penelitian, adapun metode yang dipakai dalam riset ini mencakup ragam dan spesifikasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data serta teknik analisis data sebagai alat untuk menganalisis dalam riset ini.

BAB IV meliputi data hasil penelitian dan bahasan mengenai isi, yang terdiri dari deskripsi umum tentang Pemerintahan Daerah Kota Salatiga, Pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga Pada Tahun 2023 dalam Perspektif teori *meaningful participation*.

BAB V ialah penutup yang berisi konklusi serta saran-saran.

BAB II

MEANINGFUL PARTICIPATION DALAM KERANGKA PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

A. Teori *Meaningful Participation*

Partisipasi Masyarakat apapun istilahnya baik disebut keterlibatan masyarakat, dialog kebijakan, partisipasi warga, keterlibatan masyarakat sipil, atau kombinasi apa pun dari hal-hal tersebut di atas (Reinhardt, 2009), sebagaimana didefinisikan oleh Asosiasi Internasional Partisipasi Publik (IAP2) (2006), adalah proses yang melibatkan publik dalam proses pemecahan masalah dan pengambilan keputusan, serta secara efektif menggunakan masukan publik dalam pengambilan keputusan. Menurut Cernea (Cernea, 1985), keterlibatan warga berarti memberdayakan masyarakat untuk memobilisasi kapasitas mereka sendiri, menjadi aktor sosial alih-alih subjek pasif, mengelola sumber daya, membuat keputusan, dan mengendalikan kegiatan yang memengaruhi kehidupan mereka. Definisi Jennings (Jennings, 2024) mempersempit konsep partisipasi publik pada pemanfaatan pengetahuan lokal dalam perancangan kebijakan publik. Gaunt (Gaunt, 1998) memandang partisipasi publik sebagai karakteristik penting demokrasi yang memungkinkan pertukaran dan pembagian informasi, diskusi, pengembangan alternatif, dan evaluasi yang bermakna sebagai dasar pengembangan kebijakan publik dan pengambilan keputusan pemerintah. Terlepas dari perbedaan pendekatan, partisipasi publik mengacu pada pemberdayaan semua pemangku kepentingan (anggota masyarakat, wirausahawan, pemimpin, media, dll.) untuk secara bermakna memengaruhi keputusan yang dapat memengaruhi kehidupan mereka.

Menurut Bruni dkk, setidaknya terdapat empat alasan pentingnya partisipasi publik menjadi penting. Pertama, sebagai penyandang dana (melalui pajak) sekaligus subjek yang terdampak terhadap dikeluarkannya suatu peraturan, masyarakat merupakan pemangku

kepentingan terpenting dalam sistem hukum negara. Kedua, keterlibatan public yang lebih besar dalam pembentukan Perda sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Ketiga, wujud pemberdayaan masyarakat dengan mengajak masyarakat untuk terlibat dan memberikan masukan dalam segala aspek yang mempengaruhi kehidupan mereka terlebih mendorong agar terdapat dukungan terhadap aturan tersebut, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kepercayaan dan keyakinan masyarakat terhadap produk hukum yang dibuat oleh pemerintahan daerah. Keempat, keterlibatan public memberikan perspektif krusial terhadap nilai-nilai serta program-program prioritas masyarakat yang seharusnya mengarah pada kualitas yang lebih tinggi atau setidaknya penerimaan yang lebih besar terhadap aturan yang akan berdampak (Josee G. Lavoie, 2012).

Peraturan perundang-undangan yang partisipatif harus mencakup dua aspek: prosedural dan substantif. Aspek prosedural mengacu pada mekanisme pembentukan undang-undang, yang harus transparan sehingga publik dapat berpartisipasi dalam pembentukannya melalui masukan dan saran. Aspek substantif mengacu pada pokok bahasan peraturan dan harus berorientasi pada kepentingan masyarakat luas, sehingga menghasilkan hukum yang demokratis dan berkarakter responsif/populis. Oleh karena itu, partisipasi, transparansi, dan demokratisasi dalam pembentukan undang-undang merupakan satu kesatuan yang integral dan tak terpisahkan dalam negara demokrasi (Saifudin, 2009). Partisipasi, sebuah konsep yang berkembang dalam sistem politik kontemporer, memberikan ruang bagi masyarakat untuk bernegosiasi dalam proses pembuatan kebijakan, terutama yang berdampak langsung pada kehidupan masyarakat. Pengambilan keputusan publik yang partisipatif bermanfaat karena keputusan-keputusan ini benar-benar mencerminkan kebutuhan, kepentingan, dan keinginan masyarakat luas. Memperkuat partisipasi publik dalam pengembangan legislasi merupakan elemen penting dari proses demokrasi di Indonesia. Namun, banyak kasus menunjukkan proses legislasi yang tertutup dan dipimpin oleh penguasa, sehingga menghalangi publik untuk memberikan masukan dalam penyusunan produk hukum (Ahmad Wali, 2022).

Bahwa transparansi diwujudkan dalam bentuk Partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 96 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) UU 12/2011 yang menyatakan: *(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.*

Semisal, salah satu esensi dari suatu legislasi adalah partisipasi, tentu saja yang harus dilihat adalah esensi dari partisipasi itu, dan bukan hanya formalitas dari suatu partisipasi. Mengapa? Karena seringkali, seperti yang dituliskan oleh Sherry R. Arnstein (2016) meminjam istilah Burns (2014) dengan kata-kata level partisipasi “*tokenism*” yang mana level partisipasinya Adalah partisipasi publik hanya dipakai sekedar untuk memenuhi persyaratan pembentukan peraturan. Dan bahayanya adalah ia tetap kehilangan esensi partisipasi.

Siapa pun paham, UU memang merupakan *resultante* kepentingan politik. Tetapi disitulah fungsi konstitusi dan peraturan perundang-undangan memberikan ruang agar tidak sekedar memenuhi kaidah politik. Makanya dibuka ruang yang namanya partisipasi, aspirasi dan berbagai tindakan penyesuaian serta masukan lainnya. Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan misalnya jelas mengatakan bahwa partisipasi masyarakat Adalah amat penting.

Bahwa Berdasarkan Pasal 96 UU Nomor 12/2011 beserta perubahannya menyebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Prof. Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa konsep Partisipasi Masyarakat yang tertera pada pasal tersebut diatas

berkaitan dengan salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yakni asas keterbukaan. Hamzah Halim dan Kemal Ridindo Syahputra mengemukakan bahwasanya salah satu konsep terkait partisipasi Publik Adalah Partisipasi sebagai kebijakan, yang mana konsep ini berpandangan bahwa partisipasi merupakan wujud prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan. Meskipun Partisipasi Masyarakat merupakan suatu wujud daripada asas keterbukaan dan implementasi nilai-nilai demokrasi namun apabila dikaitkan dengan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana mengatur bahwa Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR maka dalam hal ini Presiden sebagai pembuat kebijakan tetap harus melakukan pengkajian dan penelitian kembali apakah masukan dari masyarakat tersebut memang diperlukan atau tidak.

Secara doktriner, partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang bertujuan, antara lain, untuk (i) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan, (ii) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan; (iii) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif; (iv) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap Keputusan dan tindakan; (v) meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; (vi) memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan (vii) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).

Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-

sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang yang telah diuraikan pada pertimbangan hukum di atas, partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.

B. Tinjauan Umum Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan daerah sebagaimana didefinisikan oleh Undang-undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdapat dua macam yakni Peraturan daerah Provinsi dan juga Peraturan daerah Kota/Kabupaten. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Pengaturan tentang Peraturan Daerah

Dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, Perda adalah peraturan perundang-undangan yang pembentukannya terikat oleh banyak pengaturan. Proses pembentukannya sampai dengan proses svaluasinya tersebar mulai dari undang-undang, keputusan menteri dalam negeri sampai dengan Tata Tertib DPRD masing-masing. Perda diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Pasal 14 dijelaskan bahwa materi Peraturan Daerah berisi materi mustan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk melaksanakan ketentuan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka dibuatlah Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu pengaturan mengenai Peraturan Daerah juga terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Jenis Produk Hukum Daerah. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa jenis produk hukum daerah adalah sebagai berikut:

- a. Peraturan Daerah,
- b. Peraturan Kepala Daerah,
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah,
- d. Keputusan Kepala Daerah: dan

e. Instruksi Kepala Daerah

Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundangundangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada di tangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Demikian untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang

dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.²⁷

Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu, Perda Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional.

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk perda. Perda dibuat oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah. Peraturan Daerah memuat 3 materi yakni:

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan,
2. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
3. Materi muatan lokal sesuai peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Undang-Undang pada dasarnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintahan secara tegas dan jelas. Di sisi lain pembentukan Undang-Undang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak dasar, Disamping itu usaha pembatasan hak-hak dasar ternyata juga dengan menggunakan instrumen Undang-Undang. Bagaimanakah Undang-Undang dapat berfungsi secara optimal sebagai salah satu instrument Negara hukum sangat tergantung dari politik perundang-undangan suatu Negara. Politik perundang-undangan yang mengoptimalkan Undang-Undang sebagai

instrument Negara hukum hendaknya ditunjang oleh asas-asas perundang-undangan yang baik. Seperti dipaparkan oleh A. Hamid S. Attamimi, di Belanda berkembangnya asas-asas umum perundang-undangan yang baik melalui lima sumber, yaitu : Raad van State, bahan-bahan tertulis tentang pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan dalam sidang-sidang parlemen, putusan-putusan hakim, petunjuk-petunjuk teknik perundang-undangan dan hasil akhir komisi pengurangan dan penyederhanaan peraturan perundang-undangan (Attamimi, 1990).

Asas-asas tersebut oleh para ahli dikumpulkan dan disistematisir, seperti dalam buku I.C. van der Vlies, *her versbegrip-en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 1984 dan dalam bukunya yang kemudian *Handboek wet geving*, 1987 dan telah dicetak ulang tahun 1991. Sebagai asas-asas umum perundang-undangan yang baik adalah :

- a. *het beginsel van duidelijke doelstelling* (asas tujuan yang jelas)
- b. *het beginsel van juiste organ* (asas lembaga yang tepat)
- c. *het nodzakelijkheidsbeginsel* (asas perlunya pengaturan)
- d. *het beginsel van de uitvoerbaarheid* (asas bahwa perundang-undangan dapat difaksakan)
- e. *het beginsel van de consensus* (asas consensus)
- f. *het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek* (asas kejelasan terminologi dan sistematika)
- g. *het beginsel van de kenbaarheid* (asas bahwa perundang-undangan mudah dikenali)
- h. *het rechtsgelijkheidsbeginsel* (asas persamaan)
- i. *het rechtszekerheidsbeginsel* (asas kepastian hukum)
- j. *beginsel van de individuele rechtsbedeling* (asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual)
- k. *het beginsel dat gerechtvaardigde verwachtingen gehonoreerd moeten worden* (asas

harus menghormati harapan yang wajar).

Setiap peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Bentuk persetujuan DPRD ditetapkan dalam Surat Keputusan Penetapan Peraturan Daerah. Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah. Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang sifatnya mengatur (regeling) diundangkan dalam Lembaran Daerah. Pengundangan dalam Lembaran Daerah ditandatangani oleh Sekretaris Daerah. Mekanisme pembentukan peraturan hukum daerah seperti yang diuraikan pada pembahasan awal maka secara garis besar dimulai dengan mempersiapkan rancangan Peraturan Daerah, pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan penetapan/pengesahan rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Kepala Daerah dan dapat berasal dari usul prakarsa DPRD didahului dengan forum dengar pendapat. Pembahasan rancangan Peraturan Daerah baik yang berasal dari Kepala Daerah maupun yang berasal dari usul prakarsa DPRD dilakukan dalam rapat sidang paripurna. Penetapan rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam rapat sidang tahap pembicaraan ke IV (akhir) menjadi Peraturan Daerah. Penetapan Peraturan Daerah dilakukan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD.

Persetujuan DPRD ditetapkan dalam Surat Keputusan Persetujuan DPRD. Pengundangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah, dan ditempatkan dalam Lembaran Daerah. Sedangkan Keputusan Kepala Daerah dilakukan oleh Kepala Daerah. Keputusan Kepala Daerah yang sifatnya mengatur (regeling) dalam lembaran daerah, sedangkan Keputusan Kepala Daerah yang sifatnya penetapan (beschikking) tidak diundangkan

dalam lembaran daerah. Instruksi Kepala Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah. Setiap peraturan hukum daerah memiliki dasar-dasar pertimbangan penyusunan peraturan hukum daerah berupa dasar-dasar filosofis, fisiologis, politis, ekonomis dan yuridis. Konsiderans “menimbang” sedangkan dasar yuridis diletakkan dalam konsiderans “mengingat”. Setiap peraturan hukum daerah seluruhnya memuat landasan yuridis. Sedangkan landasan sosiologis, filosofis, politis dan landasan ekonomis dimuat menurut jenis pengaturan materi dan peraturan hukum daerah.

1. Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah dan Asas-asas Materi Muatan Peraturan Daerah.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan asas dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Soeprapto, 2007).³¹ Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 23 Tahun 2014 asas-asas yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan dibagi menjadi tiga bagian yaitu:

- a. Asas-asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan;
- b. Asas-asas yang dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan; dan
- c. Asas lain sesuai dengan isi hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Sedangkan Asas-asas pembentukan perundang-undangan (termasuk perda) meliputi:

- (a) Kejelasan tujuan;
- (b) Kelembagaan atau organ pembentuk "yang tepat"

- (c) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
- (d) Kedayagunaan dan khasilgunaan: (HP Kejelasan rumusan: dan
- (8) Keterbukaan.

Sedangkan asas-asas materi muatan perundang-undangan meliputi:

- (a) Pengayoman,
- (b) kemanusiaan;
- (c) Kebangsaan;
- (d) Kekeluargaan;
- (c) Kenusantaraaan
- (f) Bhineka tunggal ika;
- (2) Keadilan;
- (h) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- (i) Ketertiban kepastian hukum: dan
- (j) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud di atas, Peraturan Perundang- undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Berikut merupakan penjelasan dari aras-asas tersebut di atas berdasarkan padaPenjelasan UU No. 12 Tahun 2011:

1. Penjelasan asas-asas pembentukan peraturan daerah:
 - a. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang- undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak

dicapai.

- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundangundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundangundangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. :Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan,

sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- f. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Penjelasan asas -asas materi muatan Peraturan Daerah:

- a. Asas pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan. Asas kesusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan

Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- e. Asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- g. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- h. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum,
- i. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:

- a. Dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. Dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Selain harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang- undangan, Peraturan Daerah juga harus mematuhi suatu kaedah dalam ilmu perundang- undangan yakni bahwa suatu aturan perundangundangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, sehingga apabila itu terjadi harus diuji, di review dan hasilnya adalah hukum yang lebih tinggilahyang harus dijadikan sebagai hukum yang sah, yang dalam terminologi hukum dikenal dengan asas, *lex superior derogat legi inferiori*, hukum yang lebih tinggi mengenyampingkan hukum yang lebih rendah.

Ada dua jenis teori Hirarki Norma Hukum, yakni hirarki Formal dan Hirarki Fungsional, Teori hirarki norma hukum diperkenalkan oleh Hans Kelsen, oleh beliau teori ini disebut *Srufenbau des Recht* atau *The Hierarchy Of law*. Inti dari teori ini adalah bahwa norma-norma hukum itu berjenjangjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, dimana suatu porma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya hingga

norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yang bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (grundnorm) (Safa'at, 2020).³² Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma hukum tersebut, tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi tetapi norma itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma yang berada di bawahnya.³³

Sebagaimana ketentuan derivasi norma-norma dalam tata aturan hukum di atas, berarti menunjukkan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (nomodynamic) karena hukum itu merupakan sesuatu yang dibuat melalui prosedur tertentu dan segala sesuatu yang dibuat melalui cara ini adalah hukum. Karakter khas dan dinamisnya hukum itu dijelaskan oleh Kelsen sebagai berikut:

“Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu menentukan isi norma hukum tersebut.... hubungan anatar norma yang mengatur pembentukan norma dari norma lainnya digambarkan sebagai hubungan “superordinasi”...kesatuan normaporma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi. dan bahwa regressus jini diakhiri oleh suatu norma dasar, oleh karena menjadi dasar validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum”.

Dari karakter khas dinamikanya hukum sebagaimana penjelasan Kelsen di atas, teori itu kemudian dikembangkan oleh salah satu muridnya

yang bernama Hans Nawiasky yang berpendapat bahwa selain norma hukum itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Menurutnya, norma-norma hukum dalam suatu negara itu terdiri dari 4 (empat) kelompok besar sebagai berikut:³⁴

Kelompok Pertama, *Staatfundamentalnorn* (Norma Fundamental Negara), yaitu dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar bagi suatu negara termasuk norma pengubahnya. Hakikat hukum bagi *Staatfundamentalnorn* merupakan syarat bagi berlakunya konstitusi. Ia ada terlebih dahulu sebelum ada konstitusi. Ia ada terlebih dahulu sebelum ada konstitusi. Selain itu *grundnorm* atau *Staatfundamentalnorn* tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya sehingga harus diterima sebagai sesuatu yang tidak perlu diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesis, sesuatu yang fiktif, suatu aksioma. Ini diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya.

Kelompok Kedua, *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara/aturan pokok negara), yaitu kelompok norma hukum di bawah Norma Fundamental Negara. Norma-norma dari aturan dasar negara/aturan pokok negara ini merupakan aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal. Setiap aturan dasar negara atau aturan pokok negara biasanya mengatur antara lain : (1) hal-hal pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan: (2) hubungan antara lembaga-lembaga negara : dan (3) hubungan antara negara dan warga negaranya, (Syamsudin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, 2011)³⁶ Tni Negara Kesatuan Republik Indonesia, aturan dasar

negara/aturan pokok negara ini tertuang dalam batang tubuh UUD 1945 dan ketetapan MPR, serta di dalam Hukum Dasar tidak tertulis yang sering disebut dengan konvensi ketatanegaraan. Aturan dasarnegara/aturan pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang(formell Gesetz) dan peraturan lain yang lebih rendah.

Kelompok Ketiga, formell gesetztundang-undang). Norma-norma dalam suatuundang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma-norma hukum dalam undang-undang ini tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, tetapi norma-normahukum ituy dapat merupakan norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder disamping norma hukum primernya, dengan demikian dalam suatu undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksin pemaksa.

Kelompok Keempat, verordnung (peraturan pelaksana) dan autonome satzung (peraturan otonom). Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom ini merupakanperaturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketntuan-ketentuan dalam undang-undang Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

³⁹ Dengan demikian, teori hirarki hukum di atas pada intinya mengandung asas-asas atau prinsipprinsip sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, dan
2. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah

tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (onbevoegd) atau melampaui wewenang (deternement de pouvoir).

Asas-asas atau prinsip-prinsip dari teori Stufenbau tersebut di atas, telah diterima di Indonesia dan telah diformalkan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang kemudian direvisi oleh Ketetapan MPR No. II/MPR/2000 kemudian diubah oleh UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan serta telah disempurnakan dengan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

Tabel 1: Hierarki Tata Urutan Peraturan Perundang Undangan

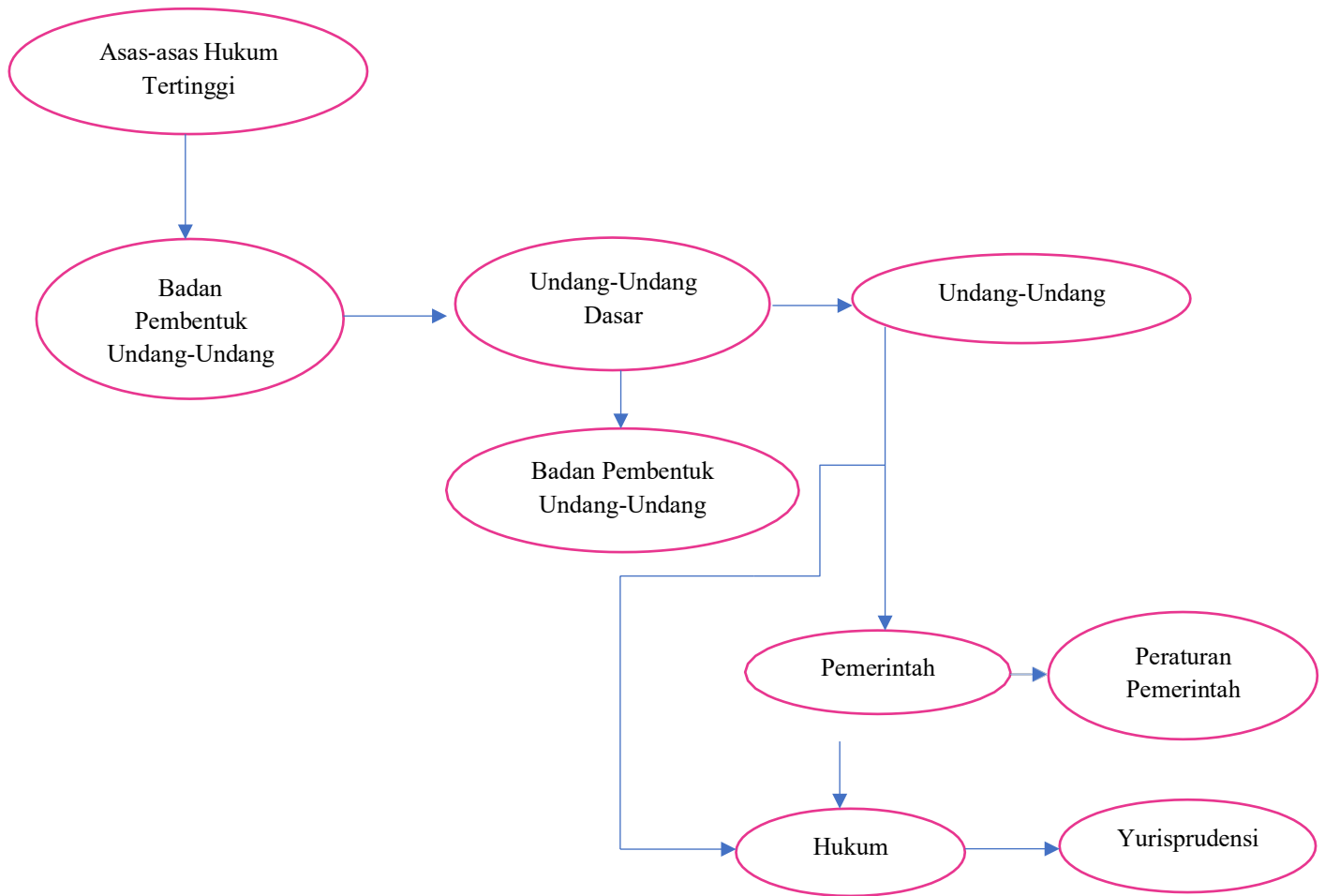
Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966	Ketetapan MPR No. III/MPR/2000	UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Pembuatan Peraturan Perundang- Undangan	UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Tata Cra Pembuatan Peraturan Perundang- Undangan.
--	---	---	---

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945; 2. Ketetapan MPRS/MPRS 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, 4. Peraturan Pemerintah, 5. Keputusan Presiden 6. Peraturan Menteri 7. Instruksi, dan lain-lainnya.	1. Undang-Undang Dasar 1945; 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; 3. Undang-Undang; 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); 5. Keputusan Presiden; 6. Peraturan Daerah.	1. Undang-Undang Dasar RI 1945 2. Undang/Perpu 3. Peraturan Pemerintah 4. Peraturan Presiden 5. Peraturan Daerah a) Peraturan Daerah Provinsi b) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota c) Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat	1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 4. Peraturan Pemerintah; 5. Peraturan Presiden; 6. Peraturan Daerah Provinsi; 7. Peraturan Daerah Kabupaten/kota.
---	--	--	--

Pada umumnya, hukum tertulis merupakan produk legislasi oleh pemegang kekuasaan regulasi yang biasanya berada ditangan pemerintah atau badan-badan yang mendapat delegasi kewenangan regulasi lainnya (Ashsiddiqy, 2014).⁴¹ Badan-badan tersebut disebut badan-badan pembentuk hukum (*rechtsscheppendeorganen*). Pada tingkat yang paling atas adalah badan yang berwenang menjabarkan lebih lanjut norma-norma yang ada dalam undang-undang dasar tersebut ke dalam norma hukum yang lebih rendah tingkatannya. Selanjutnya badan pembentuk undang-undang menentukan pula dalam undang-undang, siapa atau badan apa yang diberi wewenang menjabarkan lagi norma-norma dalam undang-undang ke dalam norma-norma yang lebih rendah tingkatannya. Badan ini misalnya pemerintah yaitu, yang berfungsi sebagai badan pembentuk peraturan pemerintah, keputusan pemerintah (presiden) (Syarif, 1997).⁴²

Demikian seterusnya sampai kepada badan yang berwenang di tingkat yang terendah, misalnya para hakim dalam hal mengkongkretkan norma-norma hukum, menerapkannya kedalam kasus-kasus secara nyata. Para hakim tersebut juga sebagai pencipta hukum melalui penafsiran (interpretatie). Hukum hasil ciptaan hakim tersebut itu adalah apa yang dikenal dalam kepustakaan dengan norma yurisprudensi, judge- made law atau case Jaw. Secara skematis, hierarki fungsional dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1: Skema *Hierarki Fungsional*



Kedudukan Perda bila dilihat dari segi pembuatannya, baik itu Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota, dapat dilihat setara dengan Undang-Undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun, apabila dilihat dari segi isinya, maka kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah yang cakupannya berlaku

kebihluas. Oleh karenanya, maka Undang-Undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda Provinsi, Perda Kabupaten, Perda Kota. Karena itu, sesuai dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi (Huda, 2010).

Namun demikian, sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam naskah Perubahan Pertama UUD NRI 1945, maka produk legislatif Daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat Pusat. Misalnya, apabila suatu materi Perda tingkat provinsi stsupun Perda tingkat kabupaten/kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Peraturan Menteri di tingkat Pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa Perda itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya sendiri (Asshiddiqie, 2004).⁴⁵

Bagir Manan mengemukakan, mengingat bahwa Perda dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan kewenangannya yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “pertingkatan”, melainkan juga pada “lingkungan kewenangannya”. Perda yang bertentangan dengan peraturan perundangundangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah (Manan, 1992).

Sedangkan menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota tetap mempunyai hierarkis. Kalau ada tugas pembantuan dari Pusat, Perda Kabupaten/Kota harus tunduk kepada Perda Provinsi.

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode merupakan cara yang utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan, untuk mencapai tingkat ketelitian, jumlah dan jenis yang dihadapi. Akan tetapi dengan mengadakan klasifikasi yang berdasarkan pada pengalaman, dapat ditentukan teratur dan terpikirkannya alur yang runtut dan baik untuk mencapai suatu maksud (Surakhmad, 2004). Penelitian adalah suatu usaha untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, gejala atau hipotesa, usaha mana dilakukan dengan menggunakan metode ilmiah (Sutopo, 2006).

Dengan demikian pengertian metode penelitian adalah cara yang teratur dan terpikir secara runtut dan baik dengan menggunakan metode ilmiah yang bertujuan untuk menemukan, mengembangkan maupun guna menguji kebenaran maupun ketidakbenaran dari suatu pengetahuan, gejala atau hipotesa.

A. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan metode pendekatan normative-empiris. Menurut Soerjono Soekanto penelitian deskriptif adalah dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya (Soekanto, 2001). Dengan penelitian deskriptif ini dapat dengan mudah mengetahui masalah atau kasus yang dihubungkan dengan fenomena atau gejala lain yang berhubungan. Sedangkan yang dimaksud dengan pendekatan normatif-empiris adalah usaha mendekati masalah yang diteliti dengan sifat hukum normatif, yaitu dengan mempelajari asas hukum, perundangan, pendapat para ahli dan usaha mendekati masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang nyata atau sesuai kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Sedangkan

rancangan penelitian yang digunakan bertipe kualitatif dan mengarah pada kedalaman (*indepth*).

B. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer, yaitu data yang langsung diperoleh dari lapangan. Sedangkan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka seperti buku-buku, dokumen-dokumen, koran, peraturan perundang-undangan dan sebagainya yang terkait dengan pokok bahasan yang penulis kaji.

Sumber data adalah tempat ditemukan data. Adapun data dari penelitian ini diperoleh dari dua sumber yaitu, *Pertama* sumber data primer, adapun yang akan menjadi sumber data primer dalam penelitian ini adalah Anggota DPRD Kota Salatiga, Bagian Persidangan DPRD Kota Salatiga dan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Salatiga yang berwenang dengan permasalahan ini. *Kedua*, sumber data sekunder yang terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer

yaitu norma atau kaidah dasar, putusan pengadilan agama. peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini secara spesifik akan ditelaah yaitu Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

b. Bahan Hukum Sekunder

yaitu hasil karya dari kalangan hukum, hasil-hasil penelitian, artikel koran dan bahan lain yang berkaitan pembentukan hukum Perda dan Partisipasi Publik.

c. Bahan Hukum Tersier

yaitu bahan yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yakni kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan sebagainya (Soekanto, 2001).

C. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam suatu penelitian merupakan hal yang sangat penting dalam penulisan. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Studi Pustaka

Yaitu proses pengumpulan data yang berupa data-data tertulis seperti buku, artikel jurnal yang berkaitan dengan persoalan pembentukan hukum perda.

b. Wawancara

Yaitu proses pengumpulan data melalui tanya jawab secara langsung dengan sumber data primer yaitu Anggota DPRD Kota Salatiga, Bagian Persidangan DPRD Kota Salatiga dan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Salatiga.

D. Teknik Analisa Data

Analisa data merupakan proses pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola, kategori dan uraian dasar, sehingga akan ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data (Lexi J, 2010). Kami menggunakan model analisis interaktif (*interaktif model of analisis*),

yaitu data yang dikumpulkan akan dianalisa melalui tiga tahap, yaitu mereduksi data, menyajikan data dan menarik kesimpulan. Dalam model ini dilakukan suatu proses siklus antar tahap-tahap, sehingga data yang terkumpul akan berhubungan dengan satu sama lain dan benar-benar data yang mendukung penyusunan laporan penelitian (Sutopo, 2006). Tiga tahap tersebut adalah:

a. Reduksi Data

Kegiatan yang bertujuan untuk mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal-hal yang tidak penting yang muncul dari catatan dan pengumpulan data. Proses ini berlangsung terus-terus menerus sampai laporan akhir penelitian selesai

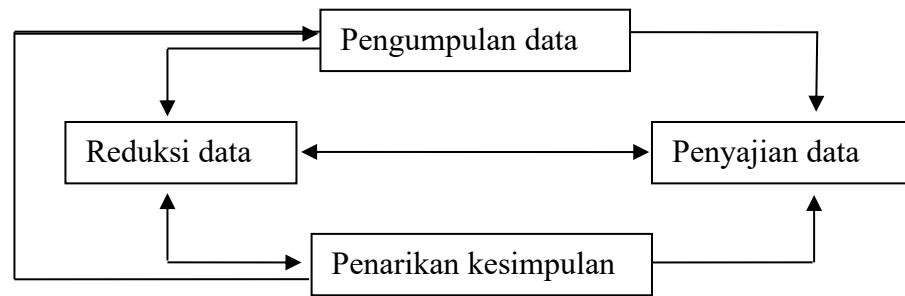
b. Penyajian Data

Sekumpulan informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dapat dilaksanakan yang meliputi berbagai jenis matrik, gambar, dan tabel dan sebagainya.

c. Menarik kesimpulan

Setelah memahami arti dari berbagai hal yang meliputi berbagai hal yang ditemui dengan melakukan pencatatan-pencatatan peraturan, pernyataan-pernyataan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat, akhirnya peneliti menarik kesimpulan (Sutopo, 2006).

Berikut ini kami berikan ilustrasi bagan dari tahap analisis data:



Bagan I

Analisis Data

Dengan model analisis ini maka peneliti harus bergerak diantara empat sumbu kumparan itu selama pengumpulan data, selanjutnya bolak balik diantara kegiatan reduksi, penyajian dan penarikan kesimpulan selama sisa waktu penelitian.

BAB IV

ANALISIS

A. GAMBARAN UMUM

Kota Salatiga merupakan salah satu wilayah di Provinsi Jawa Tengah yang terletak pada koordinat antara 110027'56,81" dan 110032'.4,64" Bujur Timur dan antara 007017' dan 007017'23" Lintang Selatan. Secara administrasi, Kota Salatiga terdiri atas 4 (empat) kecamatan yaitu Kecamatan Argomulyo, Kecamatan Sidorejo, Kecamatan Tingkir, dan Kecamatan Sidomukti dengan luas total wilayah Kota Salatiga sebesar 54,98 km². Jumlah kelurahan yang ada di Kota Salatiga adalah 23 (dua puluh tiga) yang terdiri dari, 6 (enam) kelurahan di Kecamatan Argomulyo, terdapat 7 (tujuh) kelurahan di Kecamatan Tingkir, 4 (empat) kelurahan di Kecamatan Sidomukti, dan terdapat 6 (enam) kelurahan di Kecamatan Sidorejo. Jumlah RT dan RW yang ada di 23 Kelurahan adalah 1.127 RT dan 206 RW. Sensus Penduduk pada tahun 2022 mencatat penduduk Kota Salatiga pada tahun 2021 sebanyak 193.525 jiwa. Dalam jangka waktu sembilan tahun yaitu tahun 2013 hingga 2021, jumlah penduduk Kota Salatiga mengalami penambahan sekitar 12.221 jiwa atau rata-rata setiap tahunnya bertambah sekitar 1400 jiwa. Dalam kurun waktu tersebut, laju pertumbuhan penduduk Kota Salatiga sebesar 1,18 persen per tahun.

1. **Visi dan Misi**

Visi Pembangunan Jangka Panjang Daerah adalah : “SALATIGA YANG MAJU, DEMOKRATIS DAN NYAMAN”, dimana dalam periode tersebut, kebijakan perencanaan pembangunan daerah untuk perencanaan tahun 2023-2026 adalah :

- a. Pemantapan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi agar mampu mengadaptasi perkembangan global dengan tetap berlandaskan pada norma dan nilai-nilai luhur masyarakat;
- b. Mendorong pemantapan perekonomian daerah yang tinggi, merata, berkeadilan dan berkelanjutan serta berdaya saing tinggi;
- c. Pemantapan aparatur yang semakin berkualitas, profesional, bersih dan bermanfaat, serta semakin meningkatnya peran dan fungsi pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat didukung oleh infrastruktur dan teknologi maju; I – 6 RPD Kota Salatiga Tahun 2023-2026;
- d. Mewujudkan demokrasi berdasarkan hukum dengan cara dilaksanakannya sistem hukum yang mampu memberikan jaminan kepastian hukum, rasa keadilan, dan perlindungan hukum bagi masyarakat dan mendukung tinggi HAM;
- e. Mewujudkan pembangunan yang merata dan berwawasan lingkungan : pembangunan dilaksanakan secara merata diseluruh wilayah kota, diarahkan pada dilaksanakannya tata ruang kota yang berwawasan lingkungan;
- f. Mewujudkan pemantapan kualitas dan kuantitas fasilitas dan utilitas yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

2. **Maksud dan Tujuan**

Maksud : untuk memberikan arah pembangunan Kota Salatiga pada periode tahun 2023 -2026 serta I – 7 RPD Kota Salatiga Tahun 2023-2026 menjadi pedoman bagi seluruh stakeholders baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat dalam membangun kesepahaman, kesepakatan, dan komitmen bersama guna mewujudkan visi dan misi jangka panjang Kota Salatiga secara berkesinambungan.

Tujuan :

- a. Menciptakan sinergitas pelaksanaan pembangunan daerah antar wilayah, antar sektor pembangunan dan antar pemerintah pusat dan daerah.
- b. Sebagai dasar komitmen bersama antara eksekutif, legislatif dan pemangku kepentingan pembangunan terhadap program-program pembangunan daerah untuk kurun waktu tiga tahun mendatang.
- c. Menetapkan tujuan dan sasaran pembangunan daerah sebagai tolok ukur kinerja Perangkat Daerah dalam menyelesaikan permasalahan strategis penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

- d. Menjadi pedoman bagi Perangkat Daerah dalam menyusun Rencana Strategis Perangkat Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.
- e. Menetapkan indikator kinerja daerah dalam RPD sebagai dasar dalam melakukan evaluasi kinerja empat tahunan Pemerintah Daerah.

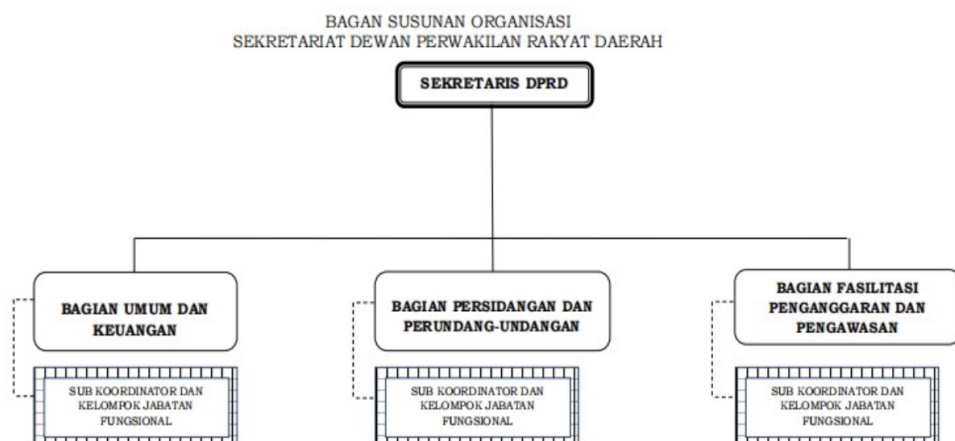
3. Susunan Organisasi

a. Susunan Organisasi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Salatiga



b. Susunan Organisasi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga

Struktur Organisasi



B. PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Berdasarkan konsep negara hukum untuk mencapai tujuan negara diperlukan aturan hukum. Untuk aturan hukum melalui Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perlu memperhatikan asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam mendukung tercapainya arah dan tujuan pembangunan hukum nasional dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dengan memperhatikan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Untuk mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan, penJrusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan. Penataan dan perbaikan dalam Undang-Undang ini selain merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII[(2020, juga sebagai penyempurnaan terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hal yang kemudian disempurnakan dalam undang-undang yang baru ini antara lain: a. menambahkan metode omnibus; b. memperbaiki kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan pengundangan; c. memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) ; membentuk Peraturan Perundang-undangan secara elektronik; e. mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; f. mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik; dan g. mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Penguatan keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna dilakukan secara tertib

dan bertanggung jawab dengan memenuhi tiga prasyarat; yaitu pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Dengan telah diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang salah satu pasalnya mengatur tentang proses pengharmonisasian, dalam ketentuan Pasal 58 ayat (1) menyebutkan bahwa "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh Menteri atau Kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", dan dalam Pasal 58 ayat (2) menyebutkan bahwa "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", serta Pasal 97D menyebutkan bahwa "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 berlaku *mutatis mutandis* terhadap pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota". Pelaksanaan pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, serta Rancangan Peraturan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Sedangkan pelaksanaan Pembentukan Produk Hukum Daerah Kota Salatiga tahun 2023 di atur dalam Surat Edaran Nomor 120/525/100 tentang

Pembentukan Produk Hukum Daerah Tahun 2023 adalah sebagai berikut:

1. Raperda

- a. Usulan Raperda disertai naskah akademik dituangkan dalam Program Pembentukan Perda dengan kriteria:
 - 1) pelaksanaan kewenangan daerah, meliputi:
 - a) urusan wajib pelayanan dasar;
 - b) urusan wajib non pelayanan dasar;
 - c) urusan pilihan;
 - d) non urusan; atau
 - e) kewenangan absolut.
 - 2) pelaksanaan peraturan perundang-undangan, meliputi:
 - a) mengandung unsur perintah dengan batasan waktu;
 - b) mengandung unsur perintah tanpa batasan waktu; atau
 - c) tidak mengandung unsur perintah.
 - 3) aspirasi masyarakat, meliputi:
 - a) selaras dengan aspirasi masyarakat; atau
 - b) tidak selaras dengan aspirasi masyarakat.
- b. Pembentukan Raperda tahun 2023 diprioritaskan untuk Raperda sebagai tindak lanjut Undang-Undang Cipta Kerja dan Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- c. Penyusunan Raperda Pajak dan Retribusi Daerah dikoordinasikan oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah.
- d. Perangkat daerah pengelola pajak dan retribusi agar intensif berkoordinasi dengan Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah.
- e. Pembentukan Raperda melalui tahapan:
 - 1) perencanaan;
 - 2) penyusunan;
 - 3) harmonisasi oleh Kementerian Hukum dan HAM;
 - 4) pembahasan;
 - 5) fasilitasi/evaluasi oleh Gubernur;
 - 6) persetujuan bersama antara Wali Kota dengan DPRD;
 - 7) permohonan nomor register kepada Gubernur;
 - 8) permohonan izin penandatanganan kepada Mendagri;
 - 9) penetapan dan pengundangan.

2. Raperwali

- a. Usulan Raperwali disertai penjelasan/keterangan atas Raperwali dari perangkat daerah pemrakarsa dituangkan dalam Program Pembentukan Perwali dengan kriteria:
 - 1) pelaksanaan Perda; atau
 - 2) adanya unsur perintah peraturan perundang-undangan.

- b. Penjelasan/keterangan atas Raperwali paling sedikit memuat:
 - 1) latar belakang;
 - 2) maksud dan tujuan;
 - 3) dasar dan rujukan;
 - 4) sistematika; dan
 - 5) penutup.
 - c. Pembentukan Raperwali melalui tahapan:
 - 1) perencanaan;
 - 2) penyusunan;
 - 3) harmonisasi oleh Kementerian Hukum dan HAM;
 - 4) pembahasan;
 - 5) fasilitasi oleh Gubernur;
 - 6) permohonan izin penandatanganan kepada Mendagri;
 - 7) penetapan dan pengundangan.
 - d. Perangkat daerah agar mengusulkan Raperwali tahun 2023 kepada Wali Kota melalui Kepala Bagian Hukum paling lambat **tanggal 30 November 2022**.
3. Keputusan
- a. Penetapan tim/panitia pelaksana kegiatan ditandatangani oleh:
 - 1) Walikota, untuk tim/panitia yang keanggotaannya terdiri atas unsur Pemerintah Kota Salatiga dan unsur luar (Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah lain, swasta, dan/atau masyarakat);
 - 2) Sekretaris Daerah, untuk tim/panitia yang keanggotaannya terdiri atas unsur lintas perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga; atau
 - 3) Kepala Perangkat Daerah, untuk tim/panitia yang keanggotaannya terdiri atas unsur internal perangkat daerah.
 - b. Keputusan Wali Kota dan Keputusan Sekretaris Daerah difasilitasi melalui aplikasi legal drafting.
 - c. Penetapan pelaku/pendukung pengadaan barang dan jasa, narasumber, pengajar, pelatih, moderator, dan pembawa acara sesuai juklak APBD.
 - d. Kepala Perangkat Daerah agar menetapkan standar pelayanan dan standar prosedur operasional;
 - e. Bagi Perangkat Daerah pengelola hibah/bantuan sosial agar menetapkan petunjuk teknis.

Meaningful Participation (Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna) setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak

langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan aturan yang sedang dibahas (Konstitusi, 2021). Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan peraturan daerah maka seharusnya partisipasi ini terdapat di semua tahapan pembentukan Perda yakni Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Pengesahan dan Pengundangan. Namun pada faktanya partisipasi hanya ada melalui *public hearing* pada tahapan pembahasan. Sebagaimana yang disampaikan dalam wawancara oleh peneliti dengan bagian persidangan DPRD Kota Salatiga sebagai berikut:

“Kalo yang ditanyakan terkait partisipasi itu kan kemarin, di DPRD sendiri terkait partisipasi memang sudah lama tapi mungkin ordinari jadi juga masih lewat *public hearing*, konsultasi bersama raperda, dan masukan dari masyarakat” (Rini, 2024).

Dalam pembentukan Perda, partisipasi publik merupakan bagian penting dari proses demokrasi di daerah. Dengan memberikan kesempatan bagi publik untuk terlibat dan berpartisipasi pembuat aturan dapat memastikan bahwa produk hukum yang disusun berkualitas, memiliki legitimasi kuat serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Apalagi terdapat beberapa kendala dalam proses pembentukan Perda seperti disampaikan oleh salah seorang anggota DPRD Kota Salatiga berikut:

“Peraturan perda itu memang pekerjaanya banyak dan paling berat, dan kendalanya ini Tahun 2019 sampai dengan Tahun 2024 kemarin ada beberapa anggota itu tidak pernah mengikuti rapat hampir masa baktinya tidak pernah ikut, dan latar pendidikan yang juga mempengaruhi kinerja dalam pembentukan peraturan. Selain itu kita juga mengundang ahli yang berkompeten dalam bidang pembentukan peraturan, tapi disamping itu kita juga meminta ahli untuk membuat peraturan yang sudah terbiasa membuat peraturan. selain itu juga kita berkomunikasi dengan biro hukum terkait juga dalam pembentukan peraturan, dan hasilnya ini agar cocok peraturan di atasnya dan disampaikan ke provinsi, dan setelah provinsi sudah setuju setelah itu nanti ajukan. Dan hambatan lainnya adalah anggota DPRD belum tentu paham dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, dan selain itu banyak kepentingan, sehingga harus lebih lues. Sehingga harus diperlukan komunikasi yang lancar. Selain itu kewenangan DPRD juga sekarang berkurang hanya membawa anggaran, membuat peraturan daerah (Suseno, 2024).”

Berdasarkan apa yang disampaikan oleh Ketua Bapemperda DPRD Kota Salatiga tersebut bahwa terdapat beberapa anggota DPRD kota Salatiga yang tidak pernah hadir pada saat berlangsung, padahal kehadiran anggota DPRD dibutuhkan untuk membahas Raperda yang sedang dibuat serta kaitannya dengan kuorum pada saat DPRD menggelar persidangan. Kemudian terkait kecakapan dari masing-

masing anggota DPRD yang dianggap tidak mengetahui dan bahkan tidak berkompeten dalam pembentukan peraturan. Padahal salah satu tugas pokok DPRD Adalah bidang legislasi yakni pembentukan peraturan daerah, Ketika anggota DPRD tidak cakap maka hal ini akan berpengaruh pada kualitas serta kuantitas Perda yang disusun oleh DPRD. Selain itu, terkait adanya *political interest* yang mempengaruhi pembentukan Perda, Ketika kepentingan para elit yang lebih determinan maka Perda yang dibentuk tidak akan mencerminkan sebuah produk hukum yang demokratis.

BAB V

KESIMPULAN

1. Pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga mengacu pada beberapa aturan yakni Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerundangUndangan, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UndangUndang Nomor 13 Tahun 2022, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2022 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah serta Surat Edaran Pemerintah Daerah Kota Salatiga Nomor 180/525/100 Tentang Pembentukan produk Hukum Daerah Tahun 2023
2. Pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga belum sepenuhnya sejalan dengan teori *Meaningful Participation*, sebab partisipasi masyarakat hanya ada pada tahap pembahasan yakni dilakukan melalui *Public Hearing*, sedangkan teori ini menegaskan bahwa partisipasi masyarakat harus ada dalam seluruh proses/tahapan pembentukan peraturan daerah yakni tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan juga pengundangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. H. (1990). *Peranan Keputusan Presiden*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Soeprapto, M. F. (2007). *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*,. Yogyakarta: Kanisius.
- Safa'at, J. A. (2020). *Teori Hierarki Norma Hukum*. Jakarta: KON Press.
- Syamsudin, A. (2011). *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakrat: Sinar Grafika.
- Ashsiddiqy, J. (2014). *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Syarif, A. (1997). *Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Huda, N. (2010). *Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Asshiddiqie, J. (2004). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Manan, B. (1992). *Dasar Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: Ind-Hill.
- Konstituti, M. (2021, November Kamis). *mkri.id*. Retrieved from https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8240_1637822490.pdf
- Rini, H. (2024, Oktober Jumat). S.H. (C. Hanum, Interviewer)
- Suseno, P. (2024, Oktober Jumat). S.E. (C. Hanum, Interviewer)
- Andriani, H. (2023). Partisipasi Bermakna Sebagai Wujud Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang. *UNES Journal of Swara Justisia*, 7(1), 306. <https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i1.337>
- Artioko, F. R. (2022). Pengadopsian Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Al-Qisth Law Review*, 6(1), 52. <https://doi.org/10.24853/al-qisth.6.1.52-83>
- Lexi J, M. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya.

- Nasution, A. I., & Sapii, R. B. S. (2022). Aktualisasi Konsep Meaningful Participation Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Surya Kencana Dua : Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan*, 9(2), 202. <https://doi.org/10.32493/skd.v9i2.y2022.26207>
- Nursetiawan, E., & Ardhanariswari, R. (2023). Meaningful Participation in Legislative Drafting as a Manifestation of a Democratic Rule of Law. *Jambe Law Journal*, 5(2), 251–270. <https://doi.org/10.22437/jlj.5.2.251-270>
- Pakpahan, C. G., Farabi, M. F. F., & Rachmania, R. R. (2023). Quo Vadis: Konsep Meaningful Participation sebagai Implikasi Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/202 dalam Menunjang Hak Konstitusional. *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, 10(4), 1285–1308. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v10i3.32560>
- Pemerintah Daerah Kota Salatiga. (2023). *No Title*. [Http://Legaldrafting.Salatiga.Go.Id/Autentifikasi?Tujuan=%2F](http://Legaldrafting.Salatiga.Go.Id/Autentifikasi?Tujuan=%2F). <http://legaldrafting.salatiga.go.id/autentifikasi?tujuan=%2F>
- Prastyo, A. (2022). Limitation of Meaningful Participation Requirements in the Indonesian Law-Making Process. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 11(3), 405. <https://doi.org/10.25216/jhp.11.3.2022.405-436>
- RI, M. K. (2021). Salinan PUTUSAN Nomor 91/PUU-XVIII/2020. *PUTUSAN Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, 1–448.
- Saragih, T. M. (2011). Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan. *Sasi*, 17(3), 11. <https://doi.org/10.47268/sasi.v17i3.361>
- Soekanto, S. (2001). *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. PT. Raja Grafindo Persada.
- Suharjono, M. (2014). Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(19). <https://doi.org/10.30996/dih.v10i19.281>
- Surakhmad, W. (2004). *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar Metode Teknik*. Tarsito.
- Sutopo, H. (2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif: Dasar Teori dan*

Terapannya Dalam Penelitian. Sebelas Maret University Press.

Wali, A., Suherman, A., & Elcaputera, A. (2022). Menakar Partisipasi Bermakna Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Aspiratif: Telaah Terhadap Penataan Legislasi Indonesia. *Lex Jurnalica*, 19(2), 297.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.